

EL COLEGIO DE MEXICO, A. C.
CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS Y DE DESARROLLO URBANO
(CEDDU)
Promoción 1995-1997

**El marco jurídico urbano en México: un recuento de sus
complejidades y algunas propuestas de reforma**

**Tesis que para obtener el grado de
MAESTRO(A) EN ESTUDIOS URBANO**

PRESENTA
Katya Rodríguez Gómez

DIRECTOR DE TESIS
José Sosa

2002

LECTOR
José Luis Lezama



INDICE

INTRODUCCIÓN	3
PARTE 1: LA REALIDAD URBANA EN MÉXICO	5
<i>¿Ciudades sin gobierno urbano en México?</i>	7
<i>Un poco de historia: el municipio como instancia de gobierno</i>	11
<i>La trayectoria del proceso de descentralización y sus efectos en la realidad urbana</i>	14
<i>Las nuevas reformas y su posible impacto en las capacidades del gobierno urbano (artículo 115 constitucional y el FAISM del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación).</i>	17
<i>Conclusiones</i>	23
PARTE 2: EL COMPLEJO MARCO LEGAL DE LAS CIUDADES EN MÉXICO	23
<i>Las atribuciones federales en materia urbana</i>	26
<i>Las atribuciones estatales en materia urbana</i>	29
<i>Las atribuciones municipales en materia urbana</i>	30
<i>El marco jurídico de las finanzas urbanas</i>	39
<i>El marco jurídico de la representación política para el gobierno de las ciudades</i>	41
<i>El caso específico de las áreas metropolitanas</i>	43
<i>Evaluación de la distribución de atribuciones urbanas entre niveles de gobierno en México</i>	44
PARTE 3: PRINCIPALES PROBLEMAS DEL MARCO JURÍDICO URBANO Y ALGUNAS PROPUESTAS DE POLÍTICA	46
BIBLIOGRAFÍA	50

INTRODUCCIÓN

El objetivo del ensayo es hacer una revisión sobre las posibilidades y limitaciones del marco jurídico del desarrollo urbano en México. La intención es deducir, a la luz de esta revisión, posibles reformas urgentes e importantes para el desarrollo urbano del país.

El tema principal de esta reflexión es la realidad urbana en México por la importancia que ha adquirido en todo el siglo XX, pero fundamentalmente en las dos últimas décadas, donde se incrementó considerablemente en magnitud la población urbana, al igual que el número de ciudades existentes. Son las ciudades las que permiten el crecimiento de la economía, así como su inserción en el mercado internacional. Por tanto, tienen una importancia estratégica para el país. Pero estos procesos demográficos y económicos, no transcurren exentos de problemas, más bien derivan en complicaciones tales como contaminación ambiental, desigualdad urbana, violencia e inseguridad pública, por mencionar sólo algunos. Y, paradójicamente, encontramos que el marco legal no se ha transformado en la misma medida para adaptarse a esta nueva realidad, y por tanto puede convertirse en un obstáculo que la limita.

Es por eso que esta reflexión está interesada en contrastar estos dos caras de una misma moneda: la realidad urbana y su marco legal. Para ello el ensayo se ocupa en la primera parte: *la realidad urbana en México* de describir nuestro objeto de estudio: las ciudades en México y las principales características que está teniendo el proceso de urbanización. Continúa con un análisis sobre cuál es la instancia de gobierno urbana en el país, para demostrar que hay una instancia que es la más cercana: el orden municipal, pero no es en sentido estricto un gobierno urbano. Pero al ser éste el que se ocupa directamente de la realidad urbana, analizamos sus principales características como esfera de gobierno en México, y su lugar dentro de la distribución de poder en la federación. Posteriormente examinamos con cierto detenimiento dos reformas relevantes que han ocurrido en los últimos años y que le atañen directamente, con la esperanza de encontrar en ellas algunas modificaciones que apunten hacia la diferenciación de los municipios urbanos, o al menos para conocer cuáles puede ser sus principales influencias. Nos referimos a la descentralización de los recursos para infraestructura básica para combatir la pobreza hacia

los municipios (Ramo 33), y por supuesto a las reformas al artículo 115 constitucional de 1999.

Con estos antecedentes la segunda parte: *el complejo marco legal de las ciudades en México*, se aboca a desentrañar las complejidades del marco legal que regula o influye en la realidad urbana. Tarea que no resultó sencilla dado la cantidad de leyes, planes y programas que se dedican a esto por parte de los tres órdenes de gobierno. Analizamos las competencias que les corresponden a los tres niveles de gobierno, para terminar con una evaluación de la distribución de funciones urbanas.

La última parte: *Principales problemas del marco jurídico urbano y algunas propuestas de política*, se dedica a destacar las principales limitaciones encontradas en la segunda parte y a establecer algunos caminos que deberían seguirse para adecuarlas.

Antes de proseguir es necesario dedicar un breve espacio a introducir nuestro objeto de estudio, la realidad urbana, que no es uniforme en el país. Por ello encontramos por un lado, el municipio urbano. Con esta noción nos referimos a aquellos municipios que por sus características poblacionales y socioeconómicas¹, son considerados ciudades, pero que en extensión territorial coinciden con los límites político-administrativos de los municipios. Por otra parte encontramos las áreas metropolitanas que poseen las mismas características urbanas, pero que en su extensión territorial están conformadas por la unión de varios municipios.

Por último queremos hacer notar que este ensayo se refiere solamente a una arista del problema urbano en México, que es la complejidad e insuficiencias en el marco legal que lo regula. Pero es necesario mencionar que los gobiernos municipales urbanos enfrentan serias limitaciones institucionales que van más allá de regulaciones legales y que influye de manera definitiva en los problemas urbanos. Sin embargo, abordarlos de manera exhaustiva requeriría de otro ensayo. Por tanto no serán abordados aquí, pero dejamos de hacerlo con toda la conciencia de que estamos refiriéndonos solamente a una parte del problema, que posiblemente sea la de más fácil solución. La otra, la que tiene que ver con

¹ La definición específica de estas características puede encontrarse en el siguiente apartado.

las capacidades institucionales de los gobiernos urbanos rebasa con creces la complejidad del marco legal.

PARTE 1: LA REALIDAD URBANA EN MÉXICO

El siglo XX mexicano se caracterizó por un intenso proceso de urbanización. Mientras la población total del país creció 7.37 veces, la población urbana creció 42.6 veces (Covarrubias: 2000, p. 6). Como diagnóstica el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1995-2000) el proceso se ha intensificado a partir de 1980. En 1990 la población urbana era de 46 millones 675 mil habitantes. Poco más de la mitad de la población del país. Para el año de 1995 se consideraba que 6 de cada 10 habitantes del territorio de México vivía en localidades urbanas.

La preeminencia de la Ciudad de México dentro del sistema urbano nacional ha sido una de las características fundamentales de este proceso. Sin embargo esta tendencia se ha modificado en las últimas dos décadas producto de un incremento en el número de ciudades y de un amplio crecimiento de las ciudades medias (Covarrubias, 2000: 6).

El establecimiento de límites para diferenciar lo urbano de lo rural ha sido motivo de algunas polémicas.² Luis Unikel estableció una definición operativa para el caso de México, basada en un estudio empírico sobre las localidades del país. A partir del mismo se considera una localidad urbana a aquella que posee 15 mil y más habitantes. Sin embargo dentro de las consideradas rurales se encuentran distinciones. Las localidades rurales son las menores a 5 mil habitantes. Entre 5 mil y 10 mil se consideran mixtas-rurales, y entre 10 mil y 15 mil mixtas-urbanas (Unikel, *et al.*, 1976: 14).

También la realidad propiamente urbana fue susceptible de diferenciación. Luis Unikel estableció distinciones importantes en dependencia de la población. Se encuentran las ciudades pequeñas que oscilan entre 15 mil y 49 mil habitantes. Luego las ciudades medianas que van de 50 mil a 100 mil y por último las grandes que son las mayores a 100

² Establecer la clasificación de las localidades exclusivamente por su población resulta un criterio insuficiente, pues se deben de tomar otras variables como las actividades productivas fundamentales y el modo de vida desarrollado por sus habitantes. Luis Unikel (1976) realizó un estudio en el que demostró que para el caso de México los criterios de población eran muy congruentes con el otro tipo de variables. Por ello propuso contemplar el criterio de población como el predominante, en tanto facilitaba la clasificación.

mil (Unikel, *et al.*, 1976: 28). Sería necesario agregar las ciudades mayores al millón de habitantes, pues en la actualidad México cuenta con una cantidad considerable. La evolución de la distribución real de la población en el territorio se muestra en el siguiente cuadro, que contempla las localidades urbanas según su tamaño en las décadas de 1950, 1970 y 1990, para terminar con la fisonomía urbana de México en la actualidad.

Cuadro 1: Número de localidades urbanas en México

Tamaño de la localidad	Número de localidades*			
	1950	1970	1990	2000
Más de 10 millones	0	0	1	1
1 a 10 millones	1	3	3	8
500 mil a 999 mil 999	0	1	12	17
100 mil a 499 mil 999	10	31	44	69
50 mil a 99 mil 999	12	24	39	32
15 mil a 49 mil 999	61	119	209	241
Total	84	178	308	368

*La localidad, en este caso, se considera por la continuidad territorial, independientemente de su división político-administrativa.

Fuente: Covarrubias, Francisco (2000). "Prospectiva del Sistema Urbano Nacional", en *El mercado de valores*, México, Nacional Financiera, marzo del 2000, p. 7.

Como puede apreciarse este cambio en el patrón de urbanización producido en las dos últimas décadas, con un incremento considerable en el número de ciudades, da lugar a una estructura urbana más equilibrada en el país.

Pero la característica más sobresaliente del proceso de urbanización en México ha sido la tendencia creciente a que las aglomeraciones de población rebasen los límites político-administrativos del municipio y se conviertan en áreas metropolitanas de más de un municipio. De hecho, se considera que las 347 localidades urbanas que existían en 1995 estaban conformadas por 481 unidades político-administrativas (Covarrubias: 2000, p. 7).

Así, las zonas metropolitanas en México han crecido de 12 en 1960 a 34 en 1990 (Negrete y Salas 1986, CONAPO 1994). Esto significa que en 23 de las 32 entidades federativas existen zonas metropolitanas (Yamaguchi, 2000). En algunos casos, incluso, el área urbana se extiende sin respetar los límites de las entidades federativas, lo que da lugar

al fenómeno de la conurbación⁵, y vuelve aun más complejo el gobierno de estas manchas urbanas. Dentro de esta última situación no puede dejarse de mencionar el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, no solo porque se extiende por más de una entidad federativa, sino porque las que la conforman tienen características diferentes. Una constituye un estado y la otra tiene el estatus especial de Distrito Federal, que se le confiere por ser la sede de los poderes de la federación. Ello repercute en que hacia su interior no tengan la misma organización político-administrativa: mientras el Estado de México está formado por municipios, el Distrito Federal tiene como unidad territorial a las delegaciones, que son órganos desconcentrados de la administración central. En consecuencia, los problemas que se presentan para manejar el orden dentro de este espacio urbano adquieren dimensiones gigantescas.

Las características del panorama urbano en México presentadas anteriormente nos llevan a concluir que se dio un rápido crecimiento urbano en el país, que lo modificó completamente en su estructura territorial. Ello otorga a la realidad urbana una relevancia considerable, y no sólo en términos demográficos, sino por su importancia dentro de la economía del país. La inserción de México como economía emergente en el mercado internacional requiere de un apoyo en las ciudades, que es donde tienen lugar los procesos económicos que lo permiten. Las ciudades además tienen un porcentaje fundamental del PIB nacional y de las principales actividades empleadoras (Sedesol, 1995: 20). Sin embargo, lamentablemente, nos encontramos con el problema de que la gran mayoría de las ciudades que han crecido aceleradamente, no cuentan con suficiente capacidad administrativa o de infraestructura para atender los nuevos retos que la realidad les impone. Nos preguntamos por qué.

¿Ciudades sin gobierno urbano en México?

Imaginar una ciudad, es una tarea sencilla. Lo primero que nos salta a la vista es una importante concentración de población que convive bajo los límites de un mismo territorio

⁵ La *Ley General de Asentamientos Humanos* establece una diferencia entre área metropolitana y área conurbada. Se considera área metropolitana a la unión de municipios en una concentración urbana, cuando estos pertenecen a la misma entidad federativa. Es área conurbada cuando los municipios pertenecen a más de una entidad federativa

y que necesariamente interactúa entre sí. Se caracteriza, además por soportar un amplio crecimiento poblacional que puede darse no sólo por el crecimiento natural de la población sino por ser receptora de fuertes procesos migratorios, y en algunos casos porque los municipios ven rebasados sus límites político administrativos y comienzan a enlazarse territorialmente con municipios vecinos.

El segundo rasgo distintivo es su actividad económica. Fundamentalmente se realizan actividades secundarias y terciarias que requieren de una infraestructura apropiada. Por tanto es un entorno que no requiere sólo del suelo (como en mayor medida los municipios rurales), sino de un andamiaje infraestructural urbano a través de un conjunto extenso de obras indispensables para el funcionamiento del aparato productivo y la reproducción de la fuerza de trabajo. En el caso de muchas ciudades mexicanas su actividad económica está cada vez más vinculada al mercado internacional, lo que genera mayores retos y la necesidad de agilidad en la provisión de la infraestructura necesaria.

Resulta entonces, que el tejido urbano está formado por viviendas, edificaciones empresariales, infraestructura y equipamiento colectivo que constituye un formidable factor de producción⁴.

Pero el despliegue de la economía y los fuertes procesos de crecimiento demográfico imponen al territorio urbano un crecimiento constante y paralelo de la trama urbana, lo que implica enormes esfuerzos en la construcción de infraestructura y equipamiento para las actividades económicas y la población.

Otra característica insoslayable de las ciudades mexicanas es la existencia de amplias diferencias internas entre sus zonas o colonias. Como producto de las desigualdades urbanas una parte importante de la población se ve obligada a vivir en asentamientos irregulares. El origen de estos asentamientos irregulares suele ser muy importante para entender su desarrollo posterior. Pueden conformarse por invasión ilegal, o subdivisión comercial de lotes que no tienen los servicios públicos elementales, lo cual también viola la ley. Estas son colonias que carecen al principio de los servicios básicos y

⁴ Tomando el ejemplo de Monterrey, Garza expone que este equipamiento sobrepasa ampliamente el valor de toda la tierra del estado de Nuevo Leon dedicada a las actividades primarias (Garza, 1998: p.28).

que tienen que atravesar por un proceso de regularización para que, en el mejor de los casos, posteriormente se le comiencen a introducir los servicios.

Todas las características demográficas, económicas, territoriales y sociales anteriormente descritas conforman, en sus relaciones una serie de problemáticas complejas propias del entorno urbano. Entre ellas pueden mencionarse: congestión vial; violencia e inseguridad pública; déficit de vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; barrios deteriorados con graves problemas sociales; contaminación; incapacidad de generar suficiente crecimiento económico para enfrentar la elevada demanda de empleos permanentes, razonablemente remunerados; y como consecuencia, un agravamiento del problema del mercado informal o ambulante.

La funcionalidad de las ciudades va a depender, entonces, de las respuestas que puedan encontrar en manos de sus gobiernos para regular estos problemas. Pero paradójicamente encontramos que en México no existe una esfera de gobierno urbano propiamente dicha.

A pesar de la rápida transformación de México en un país eminentemente urbano, como mencionábamos en el apartado anterior, no se ha visto una transformación similar en el marco legal que rige a estas áreas. Porque la organización político-administrativa no coincide exactamente con la realidad de las áreas urbanas. Para entender cuál es la esfera más cercana al gobierno urbano en México es necesario remitirse a la organización política general del país. Los Estados Unidos Mexicanos corresponden formalmente al estatus de Estado Federal. Ello deriva en la existencia de dos órdenes jurídicos: el federal y el estatal, y en la presencia de tres instancias de gobierno: federal, estatal y municipal. Es ésta última, la que se ha constituido históricamente como la base de la organización territorial de México.

Si bien en su aspecto institucional la conducción del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial son atribuciones concurrentes de los tres órdenes de gobierno, tal y como se tratará con detalle en la segunda parte, las responsabilidades otorgadas al municipio por el texto constitucional son fundamentales en esta materia. Puede afirmarse que el municipio en México es lo más parecido a un gobierno urbano, porque el territorio urbano coincide con la esfera de gobierno municipal.

Por tanto la gestión de lo urbano se vuelve un punto clave para el municipio por dos razones: en primer lugar porque el gobierno municipal tiene muchas de las atribuciones legales sobre ella; y, en segundo lugar porque estas políticas urbanas afectan directamente el modo de vida de la comunidad. Y no se piense que los conflictos serían exclusivos de los municipios realmente urbanos, entendidos según las definiciones consideradas oficialmente en México. Todo municipio en México está situado —y sólo tiene potestad— en aquellos lugares donde hay una comunidad que convive junta, sea de las dimensiones que sea.⁵

Pero bajo la denominación de municipios conviven en México territorios de características muy diversas. Se encuentran desde aquellos que son pequeños poblados rodeados de tierras agrícolas, hasta aquellos cuya característica fundamental es el crecimiento urbano. Entre un extremo y otro hay amplias variantes. Sin embargo poseen las mismas facultades y atribuciones en el texto constitucional. La consecuencia ha sido una institución que aqueja esencialmente las mismas virtudes o problemas en prácticamente todo el territorio nacional (Guillén y Ordoñez, 1995), y que por tanto carece de las atribuciones específicas para resolver sus problemáticas radicalmente diferentes.

Es más notoria todavía la carencia de un gobierno urbano, cuando se piensa en la realidad de las áreas metropolitanas, que a pesar de constituir una continuidad territorial, son gobernadas por la suma de los municipios que la componen, lo cual genera una amplia gama de contradicciones que serán mencionadas más adelante.

Lo expuesto en este apartado nos lleva a concluir que a pesar de una realidad urbana vasta, y rica en problemas, en México se tiene un marco político-administrativo y legal para el desarrollo urbano que resulta complejo, confuso y poco adaptado a la realidad que debe regular. El problema se hace aún mayor incluso porque no puede encontrarse una reglamentación uniforme en todo el país al respecto. Las diferencias dependen, en primera instancia, de las disposiciones de las entidades federativas particulares, y en segunda, de las características del área urbana en cuestión. Es decir, al interior de una misma entidad federativa pueden encontrarse diferencias en las en el marco regulatorio que rige los municipios urbanos. Por ejemplo se da el caso de que los municipios conurbados tengan

⁵ De hecho el municipio no tiene jurisdicción sobre las áreas rurales que se salgan de los límites de los poblados. Al individualizarse la tenencia de la tierra se le quitó una buena parte de sus fuentes de ingreso.

disposiciones especiales⁶. Este panorama complejo se mostrará en la siguiente parte, pero antes de llegar a ella nos detendremos brevemente en las características históricas del municipio como instancia de gobierno ya que parece ser la más cercana al gobierno urbano.

Un poco de historia: el municipio como instancia de gobierno

Al constituirse México formalmente en un país federal la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento jurídico que dispone las atribuciones que le competen a los tres órdenes de gobierno. Pero a pesar del carácter federalista, la distribución de poder en el país ha padecido de un marcado centralismo. Las atribuciones federales históricamente han sido las mayores en el texto constitucional. El peso del gobierno federal, legalmente hablando, ha sido muy amplio en detrimento de las atribuciones de los estados.

La instancia municipal ha sido, en consecuencia, una esfera de gobierno que desde sus orígenes coloniales, se ha concebido como la base de la organización administrativa y territorial de México, pero que paradójicamente ha sido sometida a una estricta vigilancia del gobierno central. Es por eso que históricamente puede considerarse que su papel ha sido más el de un instrumento de dominación, que el de una instancia propia para el gobierno democrático de los pueblos (Merino, 1992: pp. 95-96).

Según considera Mauricio Merino en *Fuera del Centro*, los municipios han tenido posibilidades en algunos momentos históricos importantes, de consolidarse como un verdadero gobierno en México, pero por distintas razones han terminado reafirmandose una y otra vez como una instancia administrativa del control central.

El artículo 115 constitucional de 1917, fue uno de esos momentos importantes en los que se estableció con amplias implicaciones que alcanzan hasta nuestros días, el estatus del municipio mexicano. A pesar de que en el constituyente se encontraban grandes defensores de la autonomía municipal, el sustrato último de la discusión era la distribución del poder en el país. Lo anterior determinó que el municipio naciera a la vida moderna en

⁶ Esto ocurre por ejemplo en el caso del Estado de México. Dicha entidad federativa considera que todos los municipios que se encuentran conurbados con el Distrito Federal son Centros de Población Estratégicos. Esta

México atado al poder de los estados. El federalismo se apoyó en la autoridad de los poderes estatales y el municipio quedó sometido en términos legales a la autoridad de los congresos locales. La constitución decía lo siguiente: “los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso serán las suficientes para atender las necesidades municipales”.

No es hasta 1983 que puede encontrarse otro hito fundamental en la historia de los municipios en México. Las transformaciones en los sesenta y cinco años que transcurren entre ambos momentos no modificaron nada esencial para esta instancia en términos de su importancia dentro de la estructura nacional del poder.

La reforma realizada en 1983 tuvo amplias implicaciones. Consisten en lo siguiente:

Cuadro 2: Reformas constitucionales de 1983 al artículo 115

<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentó las causas por las cuales un ayuntamiento puede ser suspendido por las legislaturas de los estados y les ofreció al menos formalmente el derecho de audiencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los presupuestos públicos de los municipios sólo serían aprobados por los propios ayuntamientos y ya no por las legislaturas estatales. O sea los municipios definirían con libertad el destino del gasto derivado de los ingresos que la propia reforma precisó.
<ul style="list-style-type: none"> • Aclaró que los municipios no sólo tienen personalidad jurídica, sino patrimonio propio que pueden manejar con la libertad que le permita la ley. Y aunque la ley la hacen los estados, el patrimonio municipal no puede ser enajenado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se les facultó para formular y administrar los planes de desarrollo urbano, reservas territoriales, regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias de construcción y zonas de reserva ecológica.
<ul style="list-style-type: none"> • Les otorgó facultades para expedir reglamentos administrativos en el ámbito de sus jurisdicciones. Y aunque estos reglamentos deben hacerse teniendo en cuenta las bases normativas que deberán establecer los gobiernos de los estados, les dio la posibilidad de inaugurar una nueva etapa de organización reglamentada por ellos mismos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Amplió el principio de la representación proporcional a todos los municipios del país.
<ul style="list-style-type: none"> • Definió un cuadro de servicios públicos a cargo de la instancia municipal que delimitó al menos en principio el papel que correspondería a los municipios dentro de la administración de cada estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se ocupó de la seguridad laboral de los empleados municipales sugiriendo a las legislaturas de los estados la promulgación de leyes específicas al respecto.
<ul style="list-style-type: none"> • Definió con bastante claridad las fuentes de ingreso propias de los municipios: los rendimientos de sus bienes, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, la parte correspondiente de las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su 	<ul style="list-style-type: none"> • Abrió la posibilidad de que los municipios suscribieran convenios de colaboración con los gobiernos de los estados y entre sí para la atención de problemas comunes de dos o más municipios.

consideración los ha sometido a controles particulares en su planeación, cosa que no se encuentra para otros municipios urbanos de la entidad.

Estas modificaciones le otorgaron al municipio como instancia de gobierno un mayor espacio de autonomía en ciertos aspectos. Se establecieron claramente los ingresos que les pertenecen y la libertad que la ley les da para administrarlos. Los servicios que deben prestar y la autoridad que tienen para dirigir el desarrollo urbano dentro de su territorio, así como las facultades para reglamentar la vida municipal.

Pero esta autonomía los afianzó como un espacio administrativo porque no le otorgó amplias posibilidades en términos de gobierno local, de instancia privilegiada para la democracia participativa en México. En opinión de Merino (1992) los consolidó como filtros de la administración central. Porque a pesar de contemplar su libertad, el artículo 115, los consideró con las reformas de 1983, la base de la organización política y administrativa de los estados, y no como un gobierno, sino como un órgano que administra el territorio (Janetti, 1996: p.17). No obstante a partir de estas reformas los municipios quedaron con importantes derechos.

Pero la reforma tampoco atendió a otro problema que parecía fundamental: las diferencias municipales. Concibió al municipio como un centro de población organizado por un ayuntamiento que regula el desarrollo urbano de la comunidad y presta los servicios públicos. Sin embargo el modelo constitucional no se adapta a ninguno de los dos extremos de la realidad. Por una parte está el municipio rural y paupérrimo que sobrevive apenas de las participaciones fiscales que les corresponden y no brinda ningún servicio porque no cuenta con ellos. En este caso los problemas del municipio son rurales y tienen que ver con una pobreza histórica. La otra cara de la moneda se encuentra el municipio urbano que debe prestar muchos más servicios que los que le permite su capacidad técnica y financiera, en este caso las dificultades son similares a las de cualquier gobierno rebasado por la demanda (Merino, 1992: 116-117).

El municipio ha sido entonces históricamente una instancia de gobierno que ha quedado subordinada a la voluntad del nivel central, sin recursos, sin autonomía ni capacidad de iniciativa. Un espacio de precariedad institucional. Cabrero (1996a: p.19) demuestra esto, entre otras cosas, por la extrema centralización fiscal que en el caso de

México, de modo comparativo con otros países, ha resultado excesiva. A ello sumamos que formalmente ha tenido la posición de ente administrativo descentralizado porque las materias claves a su cargo quedaron sujetas a controles legales y administrativos ante los cuales tiene que rendir cuentas. Además, por decreto, no ha contado con una representación edilicia ante el congreso local, ya que un solo distrito en muchos casos puede incluir a más de un municipio. No ha tenido poder de participación legal en los convenios y acuerdos que suscribieran los estados con la federación; simplemente se le ha informado de las responsabilidades que en virtud de estos adquiere. En fin, han sido un nivel de gobierno, más no un orden jurídico, lo que les ha impedido contar con capacidades plenas para dirigir política y administrativamente las necesidades que más favorezcan a los ciudadanos bajo su jurisdicción.

Si ya sabemos que no ha sido por la vía de la construcción institucional que el municipio como instancia de gobierno ha sido fuerte y pleno para atender las necesidades que le impone la realidad, debemos explorar otra vertiente, la del proceso de descentralización. Porque la descentralización puede considerarse como una transferencia de facultades entre niveles de gobierno encaminadas a acercar los procesos decisorios a la realidad sobre la que deben decidir.

La trayectoria del proceso de descentralización y sus efectos en la realidad urbana

Después de la Revolución Mexicana, con la construcción del estado-nación a través de una alta concentración del poder en el centro, se instauró un régimen centralista *de facto*, disfrazado de federalismo (Cabrero, 1998: 103). Esto provocó que tanto el nivel de gobierno estatal, como en mayor medida, el municipal se convirtieran en instancias débiles con una fuerte dependencia del gobierno federal. Sin embargo desde la década de 1980 pueden encontrarse políticas explícitas del centro encaminadas a descentralizar atribuciones y funciones hacia las otras instancias de gobierno. Por eso es necesario preguntarnos si el municipio pudo ganar en fortaleza institucional a través de este proceso. A esto se dedicará este apartado.

La línea descentralizadora es inaugurada en el sexenio de Miguel de la Madrid. Posteriormente con Carlos Salinas de Gortari se tuvo una nueva iniciativa. Ambas atañen directamente a la instancia municipal.

En el sexenio de Miguel de la Madrid una de las tesis básicas fue la descentralización de la vida nacional. Para ello se propuso redistribuir competencias entre las tres instancias de gobierno y reubicar las actividades productivas en el territorio nacional. Creo el Sistema Nacional de Planeación Democrática cuyo objetivo era promover el desarrollo integral tanto estatal como municipal. Esto contemplaba una participación muy importante del municipio. Pero lo más importante en materia de fortalecimiento municipal fue la reforma del artículo 115 constitucional, descrita en el apartado anterior. Resultó que desde el punto de vista formal-legal fue el esfuerzo más importante realizado en México, pero en la práctica los alcances de la política no fueron tan amplios (Cabrero, 1998. pp. 106-111).

Bajo este esquema los márgenes de decisión que se cedieron a los estados y municipios fueron muy reducidos, y se apropiaron exclusivamente por el ámbito estatal, el cual ocupó los espacios con una lógica centralizadora y con criterios clientelares en relación con los municipios. El municipio, por su parte, no incrementó su espacio de autonomía y decisión ni tampoco tuvo la apertura para propiciar la participación de otros agentes sociales. Hay que destacar que estos reducidos espacios eran captados tanto por los gobernadores como por los presidentes municipales, que repetían el esquema centralizador en detrimento del resto de los participantes del espacio municipal (Cabrero, 1998: pp. 160-164).

En el sexenio de Carlos Salinas la descentralización como iniciativa integral desaparece del discurso. El Programa Nacional de Solidaridad si bien tenía como objetivo básico la lucha contra la pobreza, fue el eje a través del cual se establecieron las iniciativas descentralizadoras. La variante fundamental de Pronasol en relación al sexenio anterior fue que este programa estuvo mucho más focalizado a la comunidad que al municipio. Se buscó la participación directa de los grupos sociales y fue diseñado como una estructura paralela al aparato administrativo formal pasando del ejecutivo federal a la comunidad y dejando de lado los ámbitos estatal y municipal. Es decir, en su intento por establecer

mecanismos de comunicación directa con los comités debilitó los frágiles avances descentralizadores logrados en el periodo anterior (Cabrero, 1998: pp. 111-114).

Bajo este esquema se desestructuraron las configuraciones que se habían generado en las relaciones entre ámbitos de gobierno bajo la iniciativa anterior. La estrategia neutralizó la capacidad de regulación del sistema de decisiones por parte del gobernador y de alguna manera las relaciones de clientelismo de los presidentes municipales. Pero cerró el sistema, y retrasó la débil institucionalización de la descentralización lograda con De la Madrid para configurar una estructura más centralizada de decisión. Parecería que el poder extraído a los gobernadores sería redistribuido entre la ciudadanía. Pero en la práctica no fue así. Se dio más bien un recambio de agentes y los delegados de Pronasol se convirtieron en los nuevos reguladores del sistema en el ámbito local. En un proceso de decisión menos abierto y menos formalizado. No se fortalecieron, en consecuencia, los ámbitos estatal y municipal. No desterró el problema sino que buscó equilibrarlo usando como medio los mismos mecanismos y estrategias que quería atacar: el ejercicio cerrado y centralizado del poder (Cabrero, 1998: pp. 164-168).

Como conclusión del proceso descentralizador en México hasta 1993, se considera que en los años de 1970 a 1982 se desarrollaron las iniciativas enfocadas a la desconcentración administrativa. En el periodo 1982-1988 se profundizó el proceso de descentralización gubernamental y que en el periodo de 1988-1994 se intentó un avance de la descentralización hacia la sociedad civil a partir de Pronasol. Sin embargo ninguna de las fases se concluyeron como programa sexenal ni tuvieron una lógica de congruencia como iniciativas. Estuvieron aisladas unas de otras y no se tomaron los avances de la fase anterior como diseño para la nueva propuesta. Fueron iniciativas que compitieron entre sí. En cada nueva fase se desestructuraba parte de lo anterior para reorientar (Cabrero, 1998: pp. 114-115).

No se lograron consolidar los requisitos mínimos para un avance significativo en la materia: un proceso desconcentrador en su mínima expresión, un proceso de descentralización gubernamental que dejó una huella profunda en materia jurídica pero que no logró imprimir una nueva dinámica a las relaciones entre ámbitos de gobierno. Por último, un proceso descentralizador hacia la sociedad civil incompleto que si bien generó

en algunos casos una nueva dinámica de participación en otros sólo reprodujo estructuras clientelares de relación. Fue más un estilo de gobierno que un nuevo marco institucional para la acción gubernamental (Cabrero, 1998: pp. 114-115).

Interesa destacar que si bien con el sexenio de De la Madrid se dieron algunos avances en materia municipal, que nunca resolvieron de manera fundamental sus principales problemas, el sexenio posterior tal como resalta Mauricio Merino (1992: 135-145), contribuyó a acrecentar las debilidades tradicionales del municipio como institución de gobierno en México, al relegarla totalmente en la gestión de los recursos del Pronasol.

Los desencantos de este tenue proceso descentralizador tienen que ver con que se trata de un proceso inducido desde el centro, con la pretensión de ser controlado plenamente porque se asume que perder el control es perder la gobernabilidad (Cabrero, 1998: pp. 44-45). Por tanto, a través de la descentralización no se logró en el periodo que va de 1980 a 1995 tampoco fortalecer sustancialmente las capacidades del municipio como instancia de gobierno para atender a las complejas necesidades que la realidad le impone.

Las nuevas reformas y su posible impacto en las capacidades del gobierno urbano (artículo 115 constitucional y el FAISM del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación).

En los últimos años de la década de 1990, se volvieron a dar dos importantes reformas que atañen directamente a la instancia municipal. Una por la vía de las reformas constitucionales al artículo 115 constitucional en 1999, o sea en el sentido de la construcción institucional del municipio como instancia de gobierno y otra por la vía de la descentralización, que es la creación del ramo 33 en el PEF, y dentro de ella específicamente el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM). Ambas deben de ser examinadas porque potencialmente podría revertirse en importantes factores que fortalecen la capacidad del municipio como instancia de gobierno.

El proceso de descentralización emprendido durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) y que todavía se extiende hasta el presente sexenio, ha sido diferente a la iniciativa anterior. Pretende otorgarle el poder a las instancias formalmente establecidas tanto las estatales como las municipales.

La gestión de los recursos destinados a la superación de los rezagos en infraestructura suma una nueva función para el gobierno municipal en México, estrechamente relacionada con su facultad de gestionar el desarrollo urbano del territorio. Para entender por qué es necesario detenemos a analizar el modo en que quedó diseñada la política de descentralización y las funciones que le toca desempeñar a cada una de las tres instancias de gobierno en este proceso.

A partir de 1998 con las modificaciones aprobadas por el Congreso de la Unión a la Ley de Coordinación Fiscal, y la creación de un nuevo ramo presupuestal, el Ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el gasto social destinado a la construcción de infraestructura básica fue descentralizado hacia los municipios del país.

Desde 1998 la Ley de Coordinación Fiscal dispone que los recursos que se otorgan a los municipios a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal sólo podrán ser usados para obras y acciones sociales básicas que beneficien a la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Dichos recursos han quedado definidos como Aportaciones, lo que significa que se transfieren a las haciendas públicas de los estados y municipios condicionando su gasto a la consecución de los objetivos que establece la Ley para ellos. Estas aportaciones serán administradas por las entidades federativas y los municipios conforme a las leyes locales, y se registrarán como ingresos propios.

De esta manera, el proceso de descentralización propiciado por la federación ha representado que los recursos para la construcción de infraestructura básica para la población en condiciones de pobreza sean operados directamente por todos los municipios del país. El nivel de gobierno federal, a través de la Ley de Coordinación Fiscal, establece los lineamientos para la implementación de los recursos en términos muy generales y remite su operación a las leyes locales. El nivel de gobierno estatal, en consecuencia, gana un gran control en la definición de la operación de los recursos.

Lo anterior representa que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal adquiera en su operación un carácter complejo: en primer lugar es enteramente municipal en tanto no puede gravarse ni embargarse, pero los estados tienen la libertad de definir su operación, en los términos de las leyes locales. Además al estar destinado por

parte de la federación a un fin muy específico, debe ser vigilado, en última instancia, por este nivel de gobierno.

Una de las consecuencias más importantes del actual proceso de descentralización es que cada uno de los estados del país, haciendo uso de sus atribuciones, ha regulado la operación del fondo de manera muy diferente. En algunos casos otorgándole una total libertad a sus municipios (estado de Jalisco), en otros manteniendo un estricto control (estado de Tlaxcala). Al punto de que se considera que existen 31 variantes diferentes de operación de los fondos (Rodríguez, 2000).

La segunda consecuencia es que, al no estar Sedesol involucrada directamente en la definición de estrategias estrictas para atender la pobreza a nivel nacional, como lo había hecho hasta 1997 para este tipo de recursos, queda un vacío que no ha sido llenado por la normatividad estatal en la gran mayoría de los casos. Los recursos del FAISM carecen, en la práctica, de mecanismos locales que garanticen su focalización a las comunidades más marginadas dentro de cada municipio. Porque, además, son el único recurso asignado por la federación de manera explícita para realizar obra pública. No existe otra política de la federación que sitúe fondos para que los municipios realicen inversión normal o productiva. Es por ello que el FAISM, más que una estrategia de superación de la pobreza, tal y como lo manifiesta el discurso, parece acercarse a ser un componente de la descentralización en su vertiente de creación de infraestructura básica. En consecuencia, el principal logro del proceso parece radicar, a priori, más que en combatir la pobreza de una manera eficaz, en poner mayores recursos y responsabilidades en el nivel de gobierno que tradicionalmente ha resultado más rezagado: el municipio.

En este tenor hay que tener en cuenta que la Ley de Coordinación Fiscal asocia a la descentralización de la operación del FAISM hacia los municipios dos condiciones: que los recursos sean ejercidos con la participación de las comunidades beneficiadas y que podrán usar hasta un 2% de los del fondo para implementar programas de desarrollo institucional. Ambos imperativos abren la posibilidad de generar con esta descentralización una dinámica amplia en los municipios, que vaya más allá de simples acciones de focalización para combatir la pobreza: se otorgan más recursos que los municipios van a gestionar, y

deben hacerlo en medio de un proceso participativo que además puede servir para fortalecer su capacidad institucional como instancia de gobierno.

Son estas condiciones las que hacen pensar que si bien los recursos descentralizados a través del FAISM tienen el objetivo expreso de superar los rezagos en infraestructura para la población en condiciones de marginación social, pueden influir de manera amplia en la capacidad de gestión de los municipios.

De hecho, al gobierno municipal, ante la descentralización del FAISM, se le presenta un gran dilema: realizar obras de acuerdo con las decisiones de la ciudadanía beneficiada, o aplicar los recursos de acuerdo con las prioridades de desarrollo de los municipios a más largo plazo. El dilema viene dado porque la Ley de Coordinación Fiscal exige que los recursos sean decididos por los comités comunitarios. Sin embargo la visión de las prioridades que puede establecer la comunidad puede ser totalmente contraria a la dinámica de los planes de desarrollo municipal.

Como consecuencia de esta política, en la práctica, en el nivel municipal se sitúa una discusión importante: hasta que punto lleva peso en las decisiones el plan de desarrollo municipal, las prioridades de la comunidad, las promesas de campaña. La integración de lo anterior en un buen método de gestión del desarrollo urbano municipal es un reto que comienzan a enfrentar todos los municipios del país, dadas las posibilidades que abre la descentralización. Cada municipio se verá obligado, incluso sin ser consciente de ello, a generar su propio modelo de desarrollo urbano municipal, lo cual dependerá de las características específicas del mismo.

Las posibilidades de apuntar con esta descentralización a un modelo de gestión municipal propio se dan por la coyuntura que fue explicada anteriormente. Un retiro de la federación del control de los recursos y la política y grandes necesidades dentro de la instancia municipal de autorreformarse para responder a las necesidades de la expresión urbana del desarrollo regional que exige un gobierno más plural, complejo y eficiente.

Específicamente en los municipios urbanos el entorno económico político y social obliga al gobierno municipal a actuar en varios frentes para promover el desarrollo del territorio que representa. Por una parte superar los rezagos sociales, pero por la otra concebir ideas acerca del futuro del municipio, lo que implica ordenar y planear el

desarrollo urbano en función de la promoción económica del territorio. En medio de un entorno complejo de actores y demandas que resultan dispersas y especializadas.

Como resultado de todo este proceso se ha generado un amplio debate con respecto a cual de las dos instancias (la estatal o la municipal) ha resultado más favorecida con el diseño del FAISM. sobre todo porque, como resalta Alberto Díaz Cayeros, (1998), en el caso mexicano el federalismo y el municipalismo han resultado dos lógicas políticas en tensión. Al respecto consideramos que el resultado de esta política no puede valorarse en estricto sentido como algo totalmente lógico. Fue más bien producto de una negociación en el Congreso Federal entre los distintos partidos políticos, en la cual se le otorgaron atribuciones importantes a cada una de las dos instancias de gobierno. Por tanto, si bien la descentralización está regulada en última instancia por los estados puede abrir amplias posibilidades para el fortalecimiento municipal. Y esto nos lleva a adelantar un hallazgo importante que se verá con detalle en la próxima parte, las mayores atribuciones en materia de desarrollo urbano están ahora situadas en el nivel de gobierno estatal.

La otra reforma de suma importancia es la realizada al artículo 115 constitucional en 1999. Queremos examinar qué tan importante puede ser para fortalecer las capacidades del municipio como instancia de gobierno en México, y en qué medida modifica la distribución de poder en el país. Consistió en lo siguiente:

Cuadro 3: Reformas constitucionales de 1999 al artículo 115

<ul style="list-style-type: none"> • Se reconoce al municipio como orden de gobierno, en lugar de su facultad para administrar el territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se le reconoce que todas las competencias que la Constitución otorga al municipio se ejercerán por este de manera exclusiva.
<ul style="list-style-type: none"> • Se crea la figura de las leyes estatales en materia municipal. Las mismas tienen el objetivo de regular por parte del estado la manera en que los municipios podrán proceder por sí mismos para crear sus reglamentos en materia de administración pública municipal: la celebración de actos que comprometan al municipio más allá de su periodo de gobierno; las normas para que los municipios puedan celebrar convenios; los 	<ul style="list-style-type: none"> • Se declaran los servicios públicos como competencia exclusiva del municipio, y ya no en forma concurrente con los estados. Así como se extiende su competencia a las funciones derivadas de los servicios públicos.

<p>procedimientos para que el gobierno estatal asuma la prestación de un servicio público municipal a petición del ayuntamiento; y la regulación de los conflictos estado-municipio.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Se facilita la asociación entre municipios para la prestación de servicios públicos o el cumplimiento de sus funciones, ya que si son de un mismo estado pueden hacerlo por acuerdo entre ellos. Si pertenecen a estados diferentes debe de ser aprobado por el estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se suma a los ingresos que por concepto de impuesto predial ingresan los municipios a aquellos derivados del sector paraestatal, así como los bienes públicos utilizados por particulares.
<ul style="list-style-type: none"> • Los ayuntamientos tendrán iniciativa en materia fiscal para las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones así como de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualización de las materias concurrentes con los estados entre las cuales se encuentran la participación en los planes de desarrollo regional, programas de transporte público de pasajeros y custodia de zonas federales.
<ul style="list-style-type: none"> • Se establece que en las capitales es el alcalde el que tiene el mando de la policía 	<ul style="list-style-type: none"> •

Como puede apreciarse, el logro más importante de la reforma es reconocer formalmente al municipio como un gobierno y no como una instancia administrativa. Pero no necesariamente un reconocimiento formal de esta naturaleza cambiaría las relaciones que tiene establecidas tradicionalmente con los gobiernos estatales. El otro cambio importante tiene que ver con el reconocimiento de que los servicios públicos serían competencia exclusiva del municipio, solo a solicitud expresa de los mismos podrían ser concurrentes con los estados. También la creación de las leyes estatales en materia municipal robustece las capacidades reglamentarias de los ayuntamientos porque estas leyes no pueden ir más allá del objeto constitucional. También se actualizan las facultades de los municipios incorporando nuevas materias concurrentes.

Pero una de las limitaciones más importantes de la reforma consistió en que no estableció la pauta para el reconocimiento de las diferencias entre los municipios urbanos y rurales, por lo que no cambió sustancialmente a partir de la misma el diseño de la

institución municipal. Si bien después de las mismas puede considerarse que el municipio gana un poco más en autonomía, las modificaciones son marginales, y se quedaron muy por debajo de las expectativas de los más radicales defensores del municipio en México.

Conclusiones

Nos encontramos con un país que ha modificado sustancialmente su estructura de distribución de la población nacional, pasando de un predominio rural a una constitución definitivamente urbana; y que, sin embargo, no cuenta, en la misma medida, con un diseño institucional con toda la capacidad que se requiere para regular esta nueva estructura urbana.

La institución más cercana al gobierno urbano en México es el municipio. Institución que lamentablemente se ha construido históricamente como una instancia muy débil desde el punto de vista de sus atribuciones y capacidades administrativas y de gobierno. En los últimos años se llevo a cabo un proceso de reforma constitucional que a pesar de que incorporó formalmente algunos avances importantes, como su reconocimiento como orden de gobierno, no atendió a la diferenciación ya muy necesaria entre la realidad urbana y la rural. Así como tampoco a otorgarle una autonomía sustancial a los municipios de respecto a su sujeción al poder estatal.

Esta reforma también ha estado acompañada temporalmente por un proceso de descentralización que aparentemente abre algunas posibilidades para fortalecer la capacidad de gestión municipal. Pero que depende completamente de la disposición que tenga el orden de gobierno estatal para dejarle libertad a sus municipios.

Es por eso que, como ya hemos adelantado, las principales áreas de conflicto en materia urbana se producen actualmente entre el orden estatal y el municipal. En la siguiente parte lo detallaremos mejor y contribuiremos a desatar el meollo en que se encuentra en el marco legal que rige el desarrollo urbano en México.

PARTE 2: EL COMPLEJO MARCO LEGAL DE LAS CIUDADES EN MÉXICO

En el caso de México las funciones urbanas son ejercidas por los tres ordenes de gobierno a través de un marco legal que consiste en un conjunto muy amplio de leyes federales.

estatales, reglamentos municipales, planes y programas de desarrollo de los tres ámbitos de gobierno que en muchos casos se contradicen entre sí y pueden presentar incluso calendarios de implementación diferentes. Para tener una idea exacta, el siguiente cuadro expone este complejo marco jurídico para el caso del estado de Jalisco y específicamente para el municipio de Guadalajara. Es solo un ejemplo que resulta representativo para la gran mayoría de los municipios urbanos del país.

Cuadro 4: El marco jurídico urbano de los tres niveles de gobierno

Marco	Jurídico	Federal
<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Asentamientos Humanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Agraria
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Energía, Minas y Productos Mineros 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Adquisiciones y Obras Públicas
<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional de Desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional de Desarrollo Urbano
Marco	Jurídico	Estatal
<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política del Estado de Jalisco 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Desarrollo del Estado de Jalisco 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Catastro Municipal del Estado de Jalisco 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en el Estado de Jalisco 	<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Desarrollo Urbano 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Consejo de Colaboración Municipal
<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de la Ley de Servicio de Tránsito 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento Estatal de Zonificación 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento para la Regularización de Predios Rústicos del Estado de Jalisco
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Fraccionamientos Urbanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentos de Obras Públicas del Estado
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Patrimonio Cultural del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Sistema de Información 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Estatal de Salud

de Jalisco y sus Municipios	Territorial del Estado de Jalisco	
<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica de la Inmobiliaria y Promotora de la Vivienda de Interés Público en el Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley para el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en la Zona Metropolitana (SIAPA)
<ul style="list-style-type: none"> • Ley que aprueba la creación del Patronato del Centro Histórico, Barrios y Zonas 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Obras Públicas del Estado de Jalisco 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Expropiación de Bienes Muebles e Inmuebles de Propiedad Privada 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Jalisco 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de la Ley del Consejo de Colaboración Municipal de Obras Públicas de la Ciudad 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
Marco	Reglamentario	Municipal
Plan Municipal de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Guadalajara 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento del Servicio Público de Estacionamientos para el Municipio de Guadalajara
<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de Uso y Servicios del Cementerio del Municipio de Guadalajara 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento para la protección del Medio Ambiente y Ecología en el Municipio de Guadalajara 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de Aseo Público para el Municipio de Guadalajara
<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de la Organización de la Administración Pública de Guadalajara 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de la Tesorería Municipal del H. Ayuntamiento de Guadalajara 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de Adquisiciones del H. Ayuntamiento de Guadalajara

Fuente: www.jalisco.gob.mx

La variedad y complejidad del marco jurídico mostrada anteriormente hace que la distribución de atribuciones urbanas entre los tres órdenes de gobierno, no quede muy clara

en muchos de las funciones, sobre todo cuando se trata de responsabilidades concurrentes. No obstante a continuación mostraremos cuales parecen ser según la Constitución federal y las principales leyes las atribuciones que corresponden a cada uno.

Las atribuciones federales en materia urbana

Como para cualquier esfera de interés de la nación, la federación es la principal instancia reguladora de las atribuciones que le competen a cada una de los niveles de gobierno en el país. A continuación mostramos los temas principales de regulación del marco jurídico federal en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

Cuadro 5: El marco jurídico federal para el desarrollo urbano

Ley, Plan o Programa	Disposiciones en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial
Artículo 115 constitucional	Define el conjunto de competencias de los gobiernos municipales y las atribuciones relacionadas con su hacienda pública y con el desarrollo urbano de su territorio.
Ley General de Asentamientos Humanos	Dispone lo aplicable a la regulación y planeación de los asentamientos humanos y las normas para la formulación de planes urbanos en estados, municipios, zonas conurbadas. Asimismo regula la creación de reservas territoriales y los términos de la participación social. Establece que la federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, con la participación que corresponda a los municipios según la legislación local.
Ley de Planeación	Establece las normas y lineamientos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en la cual se deberá vasar la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano según establece la Ley General de Asentamientos Humanos.
Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	Establece las disposiciones legales de orden público aplicables a la preservación y regulación del equilibrio ecológico y el

	desarrollo sustentable de las comunidades mediante la figura de Áreas Naturales Protegidas, las cuales deberán ser contempladas en los planes y programas de desarrollo urbano.
Plan Nacional de Desarrollo	Establece objetivos generales para la política nacional en un sexenio, y sus consecuentes estrategias y líneas de acción a las que deberán sujetarse los planes de desarrollo estatales y municipales. La sección referida al desarrollo social establece los objetivos en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.
Programa Nacional de Desarrollo Urbano	Determina los mecanismos para la coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales en materia de desarrollo urbano, vivienda y ordenamiento territorial.
Ley Agraria	Concede a las entidades federativas y los municipios el derecho de preferencia sobre tierras ejidales que serán destinadas a usos diferentes del agropecuario.

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley de Planeación, Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1995-2000, Ley Agraria.

Según las leyes anteriores las funciones que la federación deja reservadas para si son las siguientes:

- Regular y planear el desarrollo general del país, dictando los objetivos de carácter global hacia los que debe de apuntar, y a los cuales deben sujetarse los estados. Dentro de lo anterior dictar el marco jurídico relacionado con los diferentes sectores productivos.
- Regular y planear de manera global las políticas para los asentamientos humanos y la distribución de la población en el territorio nacional y participar directamente en el gobierno de las áreas urbanas cuando se trate de zonas conurbadas entre dos o más entidades federativas.
- Establecer y operar políticas nacionales de vivienda que tienen que ver con el acceso de los sectores sindicalizados y de los sectores más pobres de la sociedad a una vivienda.

- Establecer y operar (en concurrencia con los estados), las políticas nacionales de superación de la pobreza. Específicamente las de asistencia a grupos focalizados de pobres.
- Establecer las zonas de protección ecológica y los lineamientos generales para el cuidado del medioambiente.
- Establecer las políticas generales del sistema educativo nacional así como los programas de estudio.
- Diseñar las políticas del sistema de salud y asistencia social.
- En materia de seguridad pública la federación establece la coordinación necesaria para el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y se ocupa de los delitos de orden federal, así como del manejo de la policía federal.
- Respecto a los desastres y emergencias civiles dicta la norma de protección civil y apoya en caso de que los mismos tengan gran magnitud.
- Se ocupa de dictar las normas sobre los monumentos y zonas arqueológicas de propiedad federal.
- Para la incorporación de suelo agrícola a usos urbanos, la federación es la única instancia con capacidad para expropiar.

Si bien históricamente, debido al carácter centralista del Estado Mexicano, las responsabilidades y atribuciones federales habían sido las mayores, en los últimos años esta instancia de gobierno ha descentralizado a los estados y municipios una parte importante de funciones urbanas. Se han descentralizado principalmente parte de las funciones sobre planeación urbana, y la administración de los sistemas de salud y educación, así como una buena parte de la implementación de la política contra la pobreza, específicamente en la vertiente de construcción de infraestructura básica. Hay que destacar que la descentralización ha sido a favor de los estados, y que no ha habido descentralización directa a los municipios, porque todas aquellas funciones que ha considerado que deben implementar los municipios han quedado sujetas al control de las leyes locales.

Pero también, como se desprende de la lista anterior, la federación todavía conserva algunas atribuciones importantes en materia urbana. Ellas son las políticas de vivienda para

sectores populares, y las políticas globales en el campo de la salud, la educación, la seguridad pública y el combate a la pobreza.

Las atribuciones estatales en materia urbana

Después de las nuevas atribuciones transferidas por la federación a lo largo de la última década las funciones estatales en materia urbana son las siguientes:

- Elaborar los planes de desarrollo para la entidad federativa correspondiente, atendiendo a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y definiendo los objetivos prioritarios a atender por parte de los municipios.
- En materia de gestión y regulación del territorio urbano, los estados tienen la facultad de establecer leyes que regulen los asentamientos humanos, planes urbanos, y participar en el gobierno de las áreas metropolitanas. Dentro de las leyes que regulan los asentamientos humanos las más importantes que elaboran los estados son las de zonificación y usos del suelo, donde regulan todos los usos de suelo urbano excepto el de las áreas naturales protegidas.
- En materia de vivienda poseen la facultad de legislar y establecer planes y organismos para facilitar el acceso a la vivienda de los sectores de menores ingresos.
- Respecto a la infraestructura urbana tiene la facultad de construir grandes obras y de crear las vías de comunicación sobre todo aquellas de gran alcance o que se salen de los límites municipales.
- Regulan, a través de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas los lineamientos generales bajo los cuales se producen éstas en el estado y al interior de sus municipios.
- Participan en la operación de la política social que diseña la federación y regulan la operación de los recursos para infraestructura básica transferidos a los municipios.
- Legislan en materia de medio ambiente y ecología urbana. Especialmente establecen programas en aquellas ciudades con altos niveles de contaminación. Establecen la creación de zonas de reserva ecológica a partir de propuestas propias o de la instancia de gobierno municipal.
- Administran el sistema educativo básico y tienen a su cargo las universidades estatales.

- Son ejecutores y administradores del sistema de salud y asistencia social.
- Elaboran políticas en el campo de la seguridad pública y tienen a su cargo la procuración de justicia en delitos de orden estatal. Son los responsables de la policía estatal.
- Tienen facultades para legislar en materia de protección civil y de coordinarse con el Sistema Nacional de Protección Civil.
- Tienen capacidad de legislar respecto a los monumentos y zonas arqueológicas propiedad estatal o municipal, no sobre las federales.
- Tienen capacidad legislativa en temas como el deporte y la cultura.
- También capacidad de legislar y operar organismos para población de atención especial.
- Respecto a las tierras ejidales no tienen capacidad de legislar. Sólo cuentan con un derecho de preferencia para destinar el suelo agrícola a usos urbanos.

Como puede apreciarse las funciones estatales en materias relacionadas con lo urbano son amplias, así como también lo ha sido su interés en tener una amplia influencia en dichas áreas por la importancia que adquieren dentro del desarrollo económico regional. A esto debemos añadir que el ámbito de competencias transferido a los estados muchas veces no queda claro ni en la legislación federal ni en la estatal. Es decir, hasta donde llega la tarea del estado, y cuándo comienza la del municipio. Puede verse un ejemplo claro en materia de implementación del gasto social relacionado con la infraestructura básica⁷. Además tienen la tarea de brindar servicios de más largo alcance que están fuera de las capacidades municipales.

Todo lo anterior trae como consecuencia que los estados continúen ejerciendo un patrón jerárquico y autoritario sobre sus municipios en materia urbana.

Las atribuciones municipales materia urbana

El municipio al ser la base de la organización territorial del país, es el espacio gubernamental más estrechamente relacionado con las cuestiones urbanas sobre todo en el campo de la prestación de los servicios públicos y del ordenamiento del territorio.

Sus funciones están determinadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máximo ordenamiento legal del país, y se definen como atribuciones exclusivas del municipio después de las reformas de 1999. Ellas consisten en lo siguiente:

Servicios Públicos:

- Agua potable, alcantarillado, drenaje y tratamiento y disposición de aguas residuales.
- Alumbrado público, calles, parques, jardines y panteones.
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- Mercados y centrales de abasto, rastro.
- Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito
- Establecimiento de organismos para la promoción de la cultura y el deporte así como a la población de atención especial.
- Cualquier otro que las legislaturas locales puedan determinar.

Responsabilidades en el ordenamiento territorial

- Formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal.
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- Participar en la formulación de los planes de desarrollo regional cuando la federación o los estados los elaboren.
- Autorizar los usos del suelo en sus jurisdicciones.
- Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana.
- Otorgar licencias y permisos para construcciones.
- Crear y administrar zonas de reserva ecológica y elaborar y aplicar los planes de ordenamiento en esta materia.

Para mas detalle véase la primera parte.

- Aplicar programas de transporte público de pasajeros en su territorio.
- Celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.
- Derechos de preferencia sobre la incorporación de la tierra ejidal y comunal a usos urbanos.
- Construcción de infraestructura básica para la población en condiciones de pobreza extrema.

Para cumplir con sus funciones cuentan con las siguientes fuentes de ingreso:

Responsabilidades sobre sus fuentes de recursos financieros

- Rendimientos de los bienes que sean patrimonio del municipio.
- Administrar las participaciones federales entregadas a los municipios según los montos que determinen las legislaturas de los estados.
- Facultad de proponer a las legislaturas de los estados las bases para el cobro de sus tarifas de propiedad inmobiliaria.
- Contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
- Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.
- Administración y ejecución de los recursos destinados como parte del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal del ramo 33.

Pero en muchos casos estas fuentes de ingreso no resultan suficientes para poder llevar adelante todas las tareas urbanas, asignadas en el marco legal. Por ello, se presenta el caso de que una buena parte de los municipios, aún los más poblados y de mayor desarrollo, no pueden cumplir con todas ellas. Y no sólo por limitaciones financieras, sino técnicas y por carencia de personal suficientemente capacitado. Las funciones urbanas que dejan de ser cumplidas por los municipios, en algunos casos, son asumidas por los estados, pero en otros casos no se llevan adelante por ningún órgano de gobierno.

Pero lo más importante de resaltar es que estas atribuciones son muy cambiantes según el marco jurídico estatal. En muchos estados aparecen limitadas, debido al poder que

tradicionalmente han ejercido sobre sus municipios, que se ha caracterizado por una subordinación jerárquica del segundo al primero y no por una cooperación entre iguales.

El siguiente cuadro, una comparación entre las atribuciones municipales de seis estados del país, muestra como pueden aparecer muchas de estas atribuciones limitadas a los municipios según las leyes de los diferentes estados.

Cuadro 6: Comparación entre las atribuciones municipales de seis estados del país según las materias urbanas contempladas en el artículo 115

Materia	Tlaxcala	San Luis Potosí	Guanajuato	Oaxaca	Nuevo León	Estado de México
Zonificación	El municipio únicamente puede ejecutar y controlar, a través de sanciones, las medidas previstas por el nivel federal y estatal.	El municipio únicamente puede ejecutar y controlar, a través de sanciones, las medidas previstas por el nivel federal y estatal.	Es una atribución exclusiva del gobierno municipal por lo que deberá ejecutarlo por sí mismo.	El municipio únicamente puede ejecutar y controlar, a través de sanciones, las medidas previstas por el nivel federal y estatal.	El municipio únicamente puede ejecutar y controlar, a través de sanciones, las medidas previstas por el nivel federal y estatal.	El municipio únicamente puede ejecutar y controlar, a través de sanciones, las medidas previstas por el nivel federal y estatal. También el municipio puede participar aportando sus opiniones que en cada caso serán consideradas.
Planeación	Es una atribución exclusiva del gobierno municipal por lo que deberá ejecutarlo por sí mismo.	Aún cuando es una atribución exclusiva del municipio requiere de la aprobación del congreso local.	Es una atribución exclusiva del gobierno municipal por lo que deberá ejecutarlo por sí mismo.	Es una atribución exclusiva del gobierno municipal por lo que deberá ejecutarlo por sí mismo.	Es una atribución exclusiva del gobierno municipal por lo que deberá ejecutarlo por sí mismo.	Es una atribución exclusiva del gobierno municipal por lo que deberá ejecutarlo por sí mismo.
Reservas territoriales	El municipio participa con sus	El municipio participa con	El municipio participa con	El municipio participa con	El municipio debe participar	El municipio participa con sus

	opiniones que en cada caso serán consideradas. Además participa en la creación y en la administración de las acciones acordadas con el nivel estatal.	sus opiniones que en cada caso serán consideradas. Además participa en la creación y en la administración de las acciones acordadas.	sus opiniones que en cada caso serán consideradas. Además participa en la creación y en la administración de las acciones acordadas.	sus opiniones que en cada caso serán consideradas. Además participa en la creación y en la administración de las acciones acordadas.	tanto en la creación como en la administración de las acciones acordadas con el nivel estatal.	opiniones que en cada caso serán consideradas. Además participa en la creación y en la administración de las acciones acordadas.
Zonas Ecológicas	El municipio participa con sus opiniones que en cada caso serán consideradas. Además participa en la creación y en la administración de las acciones acordadas.	El municipio participa con sus opiniones que en cada caso serán consideradas. Además participa en la creación y en la administración de las acciones acordadas.	El municipio participa con sus opiniones que en cada caso serán consideradas. Además participa en la creación y en la administración de las acciones acordadas.	El municipio participa con sus opiniones que en cada caso serán consideradas. Además participa en la creación y en la administración de las acciones acordadas.	El municipio debe participar tanto en la creación como en la administración de las acciones acordadas con el nivel estatal.	El municipio participa con sus opiniones que en cada caso serán consideradas. Además participa en la creación y en la administración de las acciones acordadas.
Usos del suelo	El municipio únicamente puede ejecutar y controlar, a través de sanciones, las medidas previstas por el nivel federal y	El municipio únicamente puede ejecutar y controlar, a través de sanciones, las medidas previstas por el nivel federal y	El municipio únicamente puede ejecutar y controlar, a través de sanciones, las medidas previstas por el nivel federal y	El municipio únicamente puede ejecutar y controlar, a través de sanciones, las medidas previstas por el nivel federal y	El municipio únicamente puede ejecutar y controlar, a través de sanciones, las medidas previstas por el nivel federal y	El municipio únicamente puede ejecutar y controlar, a través de sanciones, las medidas previstas por el nivel federal y estatal

	estatal.	estatal.	estatal.	estatal.	estatal.	
Conurbación	El municipio puede participar aportando sus opiniones que en cada caso serán consideradas.	El municipio puede participar aportando sus opiniones que en cada caso serán consideradas.	El municipio puede participar aportando sus opiniones que en cada caso serán consideradas.	El municipio puede participar aportando sus opiniones que en cada caso serán consideradas.	El municipio puede participar aportando sus opiniones que en cada caso serán consideradas.	El municipio puede participar aportando sus opiniones que en cada caso serán consideradas.
Áreas naturales protegidas	El municipio puede participar aportando sus opiniones que en cada caso serán consideradas.	El municipio puede participar aportando sus opiniones que en cada caso serán consideradas.	El municipio puede participar aportando sus opiniones que en cada caso serán consideradas.	Ninguna	Ninguna	Ninguna
Ecología	Facultad de reglamentar en esta materia.	Ninguna	Facultad de reglamentar en esta materia.	El municipio únicamente puede ejecutar y controlar, a través de sanciones, las medidas previstas por el nivel federal y estatal.	El municipio únicamente puede ejecutar y controlar, a través de sanciones, las medidas previstas por el nivel federal y estatal.	El municipio únicamente puede ejecutar y controlar, a través de sanciones, las medidas previstas por el nivel federal y estatal.
Regularización de la tenencia de la tierra	El municipio puede participar aportando sus opiniones que en	El municipio puede participar aportando sus	El municipio puede participar aportando sus	El municipio puede participar aportando sus	El municipio puede participar aportando sus	El municipio puede participar aportando sus opiniones que en cada caso serán

	cada caso serán consideradas.	opiniones que en cada caso serán consideradas.	opiniones que en cada caso serán consideradas, pero únicamente puede ejecutar y controlar, a través de la aplicación de sanciones, las medidas previstas por el nivel estatal y federal.	opiniones que en cada caso serán consideradas.	cada caso serán consideradas, pero únicamente puede ejecutar y controlar, a través de la aplicación de sanciones, las medidas previstas por el nivel estatal y federal.	consideradas, pero únicamente puede ejecutar y controlar, a través de la aplicación de sanciones, las medidas previstas por el nivel estatal y federal.
Licencias de construcción, subdivisiones, fraccionamientos	Es una atribución exclusiva del gobierno municipal por lo que deberá ejecutarlo por sí mismo.	Es una atribución exclusiva del gobierno municipal por lo que deberá ejecutarlo por sí mismo.	Es una atribución exclusiva del gobierno municipal por lo que deberá ejecutarlo por sí mismo.	Es una atribución exclusiva del gobierno municipal por lo que deberá ejecutarlo por sí mismo.	Es una atribución exclusiva del gobierno municipal por lo que deberá ejecutarlo por sí mismo.	Es una atribución exclusiva del gobierno municipal por lo que deberá ejecutarlo por sí mismo.
Acciones de expropiación	El municipio no puede decidir en estas materias. En caso de ser necesario su facultad se reduce a promover las	El municipio no puede decidir en estas materias. En caso de ser necesario su facultad se reduce a	El municipio no puede decidir en estas materias. En caso de ser necesario su facultad se reduce a	El municipio no puede decidir en estas materias. En caso de ser necesario su facultad se reduce a	El municipio no puede decidir en estas materias. En caso de ser necesario su facultad se reduce a promover las	El municipio no puede decidir en estas materias. En caso de ser necesario su facultad se reduce a promover las decisiones

	decisiones necesarias ante las autoridades estatales.	promover las decisiones necesarias ante las autoridades estatales.	promover las decisiones necesarias ante las autoridades estatales.	promover las decisiones necesarias ante las autoridades federales, ya sea directamente o por conducto de la entidad federativa a la que pertenezca.	decisiones necesarias ante las autoridades estatales.	necesarias ante las autoridades estatales.
--	---	--	--	---	---	--

Fuente: Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala, Ley Orgánica Municipal del Estado de San Luis Potosí, Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato, Ley Orgánica Municipal del Estado de Nuevo León, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Ley de Desarrollo Urbano de Tlaxcala, Código Ecológico y Urbano de San Luis Potosí, Reglamentos de Zonificación y Usos del Suelo de Guanajuato, Ley de Desarrollo Urbano y Ordenamiento de Oaxaca, Ley de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico de Nuevo León, Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.

Como puede apreciarse, en dependencia de la materia de la que se trate y del estado en cuestión varían las atribuciones del municipio. Hay algunos estados que dejan la atribución como exclusiva del municipio en todo lo que respecta a ella, otros que le dejan al municipio solamente la capacidad de imponer sanciones en caso de incumplimiento de lo estipulado por la federación o el estado, en otros casos no poseen ninguna atribución.

Lo anterior es un ejemplo representativo de lo que hemos venido afirmando a lo largo del texto. Las principales complicaciones en materia de tareas urbanas se encuentran en este momento entre el nivel municipal de gobierno y el estatal. La federación si bien tiene una legislación en materia urbana que todavía resulta confusa, ha llevado adelante una labor por clarificar cuáles son las tareas que quedan a su cargo. Al situar todas las materias que ha transferido bajo las leyes locales, se ha posibilitado que una buena parte de las entidades federativas, se hayan apropiado de las mismas, en detrimento de sus municipios. Y los estados se han caracterizado por mostrar lentitud para incorporar en su normatividad los cambios en el marco legal federal, o bien para innovar en las esferas que le corresponden.

El marco jurídico de las finanzas urbanas

Si bien las iniciativas descentralizadoras por parte de la federación han sido importantes en muchas materias, en lo que respecta a la potestad y capacidad tributaria entre niveles de gobierno no ha habido cambios importantes. Hasta el momento las potestades tributarias se contemplan en la Constitución, como aquellas que corresponden a la federación, (artículo 73) y las que son municipales, que ya fueron mencionadas en el apartado anterior (artículo 115). El nivel de gobierno estatal queda con una facultad residual, es decir, quedan para él las que no están expresamente reservadas a la federación o a los municipios.

La consecuencia fundamental es que el federalismo mexicano se ha caracterizado por una alta concentración de los ingresos públicos en el nivel federal. No obstante que una parte de estos ingresos posteriormente son distribuidos al nivel estatal y municipal.

La distribución hacia los otros dos niveles de gobierno se produce a través de dos modalidades. La primera de ellas, denominada *Participaciones* consiste en un mecanismo

regulado a través de la Ley de Coordinación Fiscal que establece que el gobierno federal distribuirá a los estados el 20 % de lo recaudado por concepto de Recaudación Federal Participable⁸. Estos recursos tienen la característica de que entran a la hacienda pública estatal, para que el estado cumpla con sus obligaciones, y no están etiquetados para ningún fin. También los estados están obligados a transferir a sus municipios al menos el 20% de lo que reciban. Y tampoco pueden controlar los fines para los que son usados estos recursos por parte de sus municipios. Simplemente controlan que no hayan sido desviados, cuando revisan la cuenta pública municipal.

El principal problema radica en que, en muchos casos, no son claros los mecanismos de transferencia del estado a sus municipios. En primer lugar la gran mayoría de los estados transfieren exactamente el 20%. O sea lo mínimo estipulado por la ley. En segundo lugar, hay casos en que reproducen exactamente la fórmula estipulada por la federación, pero en otros, ni siquiera existen leyes que regulen estas transferencias por lo que se vuelve incierta para muchos municipios del país, la cantidad de dinero que recibirán por este concepto.

La otra modalidad de transferencia consiste en las aportaciones, que la federación transfiere a estados y municipios a través del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, y cuya regulación se encuentra también en la Ley de Coordinación Fiscal⁹.

A diferencia de las participaciones, la característica de estos recursos es que si bien entran igualmente a la hacienda pública estatal y municipal, solo pueden destinarse a los fines expresamente expuestos en la Ley para ellos. Esto es, están etiquetados.

⁸ Las cantidades que le tocan a cada estado están determinadas por una fórmula basada en tres criterios: los impuestos asignables originados en el territorio, a lo que corresponde el (45.17%); el número de habitantes del territorio (45.17%) y lo que queda, o sea el 9.66%, se da en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada estado (Ley de Coordinación Fiscal).

⁹ El hecho de que la transferencia de estos recursos se encuentre contemplada en la Ley de Coordinación Fiscal resulta una novedad, ya que antes el dinero transferido por parte de la Federación para el gasto social se definía año con año en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Ello significaba que podía variar con mucha facilidad porque estaba solamente en manos del ejecutivo federal. Al estar contemplado en la LCF, deja de ser una materia con predominio del ejecutivo para convertirse en una con predominio del Congreso. Esto otorga una mayor estabilidad a estos recursos.

Las aportaciones se dividen en varios fondos. Algunos son solamente estatales¹⁰, otro es exclusivamente municipal¹¹, y por último existe uno que se divide entre estados y municipios, el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social¹².

Los dos fondos que corresponden al municipio, tienen la característica de que la federación, a través de la Ley de Coordinación Fiscal, es la que determina de qué manera tienen que ser transferidos por los estados a través de fórmulas públicas y transparentes.

El problema con estos recursos municipales, no está entonces, en la cantidad transferida, porque esta resulta muy clara, sino en los espacios de regulación de los cuales se han apropiado los gobiernos estatales¹³, que en algunos casos los regulan de manera excesiva, en contraste con otras entidades federativas que dejan en total libertad a sus municipios.

En el caso específico de los municipios urbanos estos recursos han sido importantes para la construcción de obra pública, más no necesariamente para la población en condiciones de pobreza extrema, dependiendo del tipo de regulación del estado en cuestión.

Hay que añadir que si bien los municipios urbanos no cuentan con fuentes especiales de ingreso, sino solamente con las mismas que la generalidad de los municipios, si tienen posibilidades de recaudar mayores ingresos por estos conceptos, que los rurales.

El marco jurídico de la representación política para el gobierno de las ciudades

Aunque el modelo constitucional, como anteriormente se había mencionado, tenga una visión idílica del municipio, como centro de población organizado por un ayuntamiento que brinda los servicios públicos, la realidad de las ciudades difiere mucho

¹⁰ Seguridad pública, salud, educación básica y normal, educación tecnológica y de adultos.

¹¹ El Fondo de Fortalecimiento Municipal que se distribuye por criterios poblacionales, lo cual evidentemente beneficia a los municipios urbanos. Dichos recursos no pueden ser usados para obra pública, están destinados a gasto de deuda y fortalecimiento de las finanzas municipales.

¹² Este fondo es exclusivamente para realizar obras de infraestructura y acciones sociales básicas destinadas a la población en condiciones de pobreza extrema

¹³ Para mayor detalle vease la primera parte del documento

de este modelo. En la práctica la gestión de lo urbano es motivo para que afloren las pugnas de poder por el control del espacio. Por tanto, además de ser una cuestión técnica se convierte sobre todo en una cuestión política. Porque la manera en que se genere la política urbana propiciará inevitablemente la oposición de algún interés afectado.

Sin embargo los mecanismos de representación política de las ciudades tienen serias limitaciones para cumplir con su objetivo (representar a la población). Según la constitución federal, el órgano de gobierno del municipio es el cabildo. Su máxima autoridad es el presidente municipal y además se conforma de los regidores y los síndicos, cuyo número varía de un municipio a otro según las leyes de cada estado. La duración en el cargo es de tres años, sin posibilidad de reelección para el periodo inmediato.

El cabildo se conforma por el voto popular y directo de una planilla encabezada por la figura del presidente municipal. El partido al cual pertenezca el presidente municipal ganador, será el que ocupará el puesto de los síndicos y los regidores de mayoría. El resto de los partidos que compitieron en las elecciones tendrán una representación proporcional para el cargo de regidores. Esto es, la población vota por una planilla. No por cada uno de estos puestos de manera independiente.

El cabildo tiene el estatus de ser un órgano colegiado y deliberante y es el órgano máximo de gobierno, pero el presidente municipal es el único que cuenta con facultades ejecutivas. Eso le da la posibilidad de convertirse en la figura municipal dominante. El cabildo posee la atribución de reglamentar la vida municipal. Esto significa emitir disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones. También aprueba el presupuesto de egresos municipal. Pero al no ser el municipio un orden jurídico, carece de la facultad para crear leyes. Por eso en la aprobación de la ley de ingresos municipal y en la revisión de la cuenta pública interviene el congreso estatal. Ello hace que los municipios estén sujetos a un control importante del poder legislativo local.

Las responsabilidades de ejecutar las políticas que aprueba el cabildo recae en las dependencias administrativas cuyo personal es designado por el presidente municipal. Es necesario mencionar que los municipios hasta ahora no cuentan con sistemas de servicio civil establecidos, por lo que la variación de funcionarios cada tres años va en contra de la continuidad de sus políticas públicas.

En este caso los sistemas electorales resultan muy parecidos entre todas las entidades federativas, dado que la Constitución Política Federal no establece margen para la determinación local. Una de sus principales limitaciones radica en el reducido periodo de gobierno con imposibilidad de reelección. Ello aunado a las carencias de servicio civil, provocan que no exista continuidad sobre las políticas públicas municipales. La otra gran limitación consiste en que la elección por planilla del ayuntamiento impide un compromiso con la ciudadanía que los eligió, lo que va en contra de la rendición de cuentas a los habitantes de las ciudades.

El caso específico de las áreas metropolitanas

Las áreas metropolitanas cada día son más numerosas en el país, aunque evidentemente varían mucho en sus características. Están las grandes y complejas áreas metropolitanas como las de la Ciudad de México, Guadalajara o Monterrey, hasta otras caracterizadas por conurbaciones de municipios sin alto grado de complejidad, pero que si requieren de coordinación, como es el caso de el puerto de Veracruz con el municipio de Boca del Río, por citar algún ejemplo.

La respuesta en el ámbito jurídico a este fenómeno ha sido escasa y escueta. La principal ley que se ocupa del tema es la Ley General de Asentamientos Humanos. Aquí se establece que la federación participará, junto con los estados y municipios involucrados, en la coordinación de aquellos espacios metropolitanos que se extiendan por entidades federativas diferentes. Haciendo una alusión directa al caso de la Ciudad de México. Para ello estipula la creación de un convenio que reconozca la zona conurbada y organice una comisión de conurbación. La comisión se integrará por representantes de las todas las instancias de gobierno anteriormente mencionadas y será presidida por un representante de Sedesol.

Cuando el área metropolitana se extiende dentro de los límites de una misma entidad federativa, la Ley General de Asentamientos Humanos estipula que se regirá en términos de las leyes locales. La legislación local al respecto varía considerablemente entre un estado y otro. Las modalidades más frecuentes son, por una parte reproducir el esquema de la LGAH dentro de la entidad. La otra modalidad es declarar a los municipios del área

metropolitana como centros de población estratégicos¹⁴, lo que implica que el ejecutivo estatal interviene en la planeación de los mismos y que sus planes están sujetos a la aprobación del Congreso Local.

Los esquemas que se han encontrado para atender el problema de las áreas metropolitanas se enumeran a continuación:

- Comisiones de conurbación para el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, donde participan las dos entidades federativas y el gobierno federal (Ziccardi, 1998).
- Intervención del ejecutivo estatal para elaborar planes metropolitanos (esto es más común cuando el gobierno estatal radica dentro del área metropolitana). Caso de Monterrey (Garza, 1998).
- Convenios aislados por parte de algunos de los municipios involucrados como parte del área metropolitana, para aspectos específicos. Este es el caso del Área Metropolitana de Toluca o la de San Luis Potosi (Moreno, 1998; Villar 1998).
- Creación de Consejos Metropolitanos como el de Guadalajara. Este funciona como una instancia intermunicipal para la coordinación (Ramírez, 1998).

Sin embargo todos estos autores coinciden en que estos mecanismos no han resultado eficientes para coordinar los problemas a los que se enfrentan. La principal limitación ha radicado en que la coordinación ha estado alejada de las esferas reales de decisión y se han enfocado en visiones puntuales, pero en general se ha carecido de una verdadera conciencia metropolitana. No se ha logrado construir una verdadera política metropolitana en el país.

Evaluación de la distribución de atribuciones urbanas entre niveles de gobierno en México

El objetivo de la división territorial del gobierno es maximizar el bienestar social por medio de la asignación de tareas públicas al nivel que pueda cumplirlas al costo más bajo y con el mínimo desgaste. El principio que guía este reparto se conoce como subsidiariedad, un término que plantea que las responsabilidades deben de estar asignadas al nivel más bajo de gobierno que sea capaz de cumplir con éstas de una manera eficiente y eficaz (Rowland, 1999: p.13).

¹⁴ En este caso se encuentra el Estado de México

Las políticas macroeconómicas así como la distribución de riqueza se consideran como tareas que cumple mejor el nivel federal. El nivel estatal de gobierno debe encargarse de las tareas públicas que no son apropiadas para los niveles locales por la existencia de economías de escala en territorios o poblaciones más amplios. Por eso se considera que deben de ocuparse de los servicios que puedan causar problemas de externalidades negativas en el nivel municipal así como aprovechar las externalidades positivas como hospitales, carreteras, etcétera (Rowland, 1999: p.13).

El nivel local, por su parte, debe encargarse del reparto, o sea, de las decisiones sobre el nivel y financiamiento de los servicios públicos locales, como la recolección de basura, la zonificación y la planeación del desarrollo local (Rowland, 1999: p.13).

En los últimos años en México, sobre todo después de las últimas reformas constitucionales al 115, la distribución de atribuciones se acerca mucho, en el papel, a estas normas. No obstante existen algunas excepciones. Una de ellas es la seguridad pública. Si bien los municipios cuentan con un cuerpo de policía, sus atribuciones están limitadas por la constitución a la prevención, lo que dificulta la tarea de mantener la seguridad local. Respecto a la educación y la salud, la federación ha descentralizado la administración de este sistema a los estados, pero no tareas de planeación y de planes de estudio, que aún están en manos del gobierno federal.

El otro gran problema se encuentra en que si bien, como hemos venido mencionando el marco jurídico de las funciones urbanas es confuso y extremadamente complejo, permite delimitar con mayor claridad las atribuciones federales, y las que ésta delega en manos de los estados y municipios. Sin embargo en aquellas que pertenecen al ámbito estatal, muchas veces la responsabilidad no queda claramente definida entre el estado y sus municipios. Tal es el caso de protección civil, concesión de servicios públicos, disposición de desechos tóxicos, asuntos de contaminación ambiental y cuestiones de coordinación metropolitana. Esto último provoca que estas funciones no se presten efectivamente y que en muchos casos hasta se le limiten las facultades constitucionales otorgadas al municipio.

Y el otro gran problema radica en que una gestión pública eficiente no se basa solamente en una adecuada distribución de competencias y funciones entre órdenes de

gobierno. Tiene que ver también con adecuados incentivos fiscales y con procesos políticos que favorezcan la rendición de cuentas. Rafael de la Cruz (1998) considera que es una mezcla de estas tres variables la que da lugar a un diseño institucional efectivo de los procesos de descentralización en un sistema federal. En México encontramos que si bien el asunto de la distribución de competencias parece ser más o menos el adecuado, no hay un diseño fiscal que genere incentivos positivos para aumentar la recaudación local, ya que las fuentes de ingreso de los municipios no tienen manera de incrementarse, por la excesiva centralización del sistema fiscal, y a la vez reciben importantes cantidades de dinero que vienen de la federación por concepto de Aportaciones. Respecto al diseño de las instituciones políticas, como ya se mencionó anteriormente, no facilitan una efectiva rendición de cuentas, ni tampoco una continuidad en el campo de las políticas públicas municipales.

PARTE 3: PRINCIPALES PROBLEMAS DEL MARCO JURÍDICO URBANO Y ALGUNAS PROPUESTAS DE POLÍTICA

En esta parte enumeraremos los problemas ya mencionados del marco legal y propondremos, en la medida de lo posible, algunas reformas necesarias. Antes de proseguir es necesario referirnos a que la instancia municipal también encuentra muchas dificultades para llevar adelante procesos de gestión urbana efectiva. Con esto queremos dejar claro que el asunto no es tan simple como poner de pronto todas las funciones urbanas en este orden de gobierno, y con eso milagrosamente se resuelven todos los problemas. Los municipios urbanos tienen serias limitaciones para atender a la diversidad de demandas socioeconómicas de sus residentes, que incluso tienen características distintas entre sus barrios. Mientras los barrios pobres exigen la introducción de los servicios públicos, los barrios de mayores posibilidades exigen altos estándares en su calidad de vida. También los residentes formulan con frecuencia, demandas a sus municipios que van más allá de sus atribuciones como viviendas o generación de empleos.

Otra limitación importante de los gobiernos municipales radica en sus problemas de capacidad administrativa y de gestión. Tienen una amplia dificultad para la continuidad de las políticas públicas, y el proceso de planeación con una visión de largo plazo. Ya que la variación de los planes se produce cada tres años, y no han logrado consolidar, salvo

algunas excepciones¹⁵ organismos profesionalizados para mantener coherencia entre diferentes períodos de gobierno. Otra cuestión importante de resaltar es que a veces no hacen suficiente uso de las atribuciones con las que cuentan. Por ejemplo de su capacidad reglamentaria. En muchos casos podría servir como un instrumento más efectivo para regular las cuestiones urbanas, y sobre todo si se contara con mecanismos eficaces de sanciones para hacer valer su cumplimiento. Pero todas estas limitaciones internas de los municipios podrían ser tema de otro ensayo. Ahora mencionaremos los problemas del marco legal.

La primera propuesta que salta a la vista tiene que ver con la necesidad de establecer una diferencia constitucional entre los municipios rurales y los urbanos. Ello propiciaría poder contar con marcos legales diferentes para los municipios según sus características y sus capacidades de gestión y administrativas. Es decir un marco legal específicamente urbano, que debe dejarse abierto como posibilidad constitucional¹⁶.

La segunda propuesta es en el orden de que tanto la federación como los estados deberían de emprender la tarea de revisar, adecuar y simplificar el marco legal que rige las funciones urbanas, en aras de especificar dentro de cada una de ellas qué tarea queda en manos de qué instancia de gobierno.

Otra cuestión que debe ser resuelta es que los municipios urbanos no cuentan con suficiente capacidad legal para incorporar la tierra ejidal a usos urbanos. Esta capacidad legal debería ser entregada a los municipios por parte de la federación.

Respecto a la cuestión financiera, una vez que se abriera la posibilidad constitucional de reconocer las diferencias municipales, podrían otorgársele a los municipios urbanos mayores fuentes de ingreso, de acuerdo con un análisis de sus capacidades.

Las instituciones políticas de representación para el gobierno urbano tienen serias limitaciones que también deberían ser consideradas por el texto constitucional. En primer lugar posibilitar la reelección inmediata de las autoridades municipales como modo de que

¹⁵ Tal es el caso de Guanajuato, donde se creó un organismo para la planeación municipal que ha logrado dar cierta continuidad a sus políticas públicas.

¹⁶ Esta propuesta fue hecha en reiteradas ocasiones cuando se discutían las reformas al 115 en 1999. Sin embargo no fue llevada al marco constitucional.

Otra limitación importante de los gobiernos municipales radica en sus problemas de capacidad administrativa y de gestión. Tienen una amplia dificultad para la continuidad de las políticas públicas, y el proceso de planeación con una visión de largo plazo. Ya que la variación de los planes se produce cada tres años, y no han logrado consolidar, salvo algunas excepciones¹⁵ organismos profesionalizados para mantener coherencia entre diferentes periodos de gobierno. Otra cuestión importante de resaltar es que a veces no hacen suficiente uso de las atribuciones con las que cuentan. Por ejemplo de su capacidad reglamentaria. En muchos casos podría servir como un instrumento más efectivo para regular las cuestiones urbanas, y sobre todo si se contara con mecanismos eficaces de sanciones para hacer valer su cumplimiento. Pero todas estas limitaciones internas de los municipios podrían ser tema de otro ensayo. Ahora mencionaremos los problemas del marco legal.

La primera propuesta que salta a la vista tiene que ver con la necesidad de establecer una diferencia constitucional entre los municipios rurales y los urbanos. Ello propiciaría poder contar con marcos legales diferentes para los municipios según sus características y sus capacidades de gestión y administrativas. Es decir un marco legal específicamente urbano, que debe dejarse abierto como posibilidad constitucional¹⁶.

La segunda propuesta es en el orden de que tanto la federación como los estados deberían de emprender la tarea de revisar, adecuar y simplificar el marco legal que rige las funciones urbanas, en aras de especificar dentro de cada una de ellas qué tarea queda en manos de qué instancia de gobierno.

Otra cuestión que debe ser resuelta es que los municipios urbanos no cuentan con suficiente capacidad legal para incorporar la tierra ejidal a usos urbanos. Esta capacidad legal debería ser entregada a los municipios por parte de la federación.

Respecto a la cuestión financiera, una vez que se abriera la posibilidad constitucional de reconocer las diferencias municipales, podrían otorgársele a los

¹⁵ Tal es el caso de Guanajuato, donde se creó un organismo para la planeación municipal que ha logrado dar cierta continuidad a sus políticas públicas.

¹⁶ Esta propuesta fue hecha en reiteradas ocasiones cuando se discutían las reformas al 115 en 1999. Sin embargo no fue llevada al marco constitucional.

municipios urbanos mayores fuentes de ingreso, de acuerdo con un análisis de sus capacidades.

Las instituciones políticas de representación para el gobierno urbano tienen serias limitaciones que también deberían ser consideradas por el texto constitucional. En primer lugar posibilitar la reelección inmediata de las autoridades municipales como modo de que la población pudiera premiar una gestión efectiva y como medida para otorgarle continuidad a las políticas públicas urbanas. También sería necesario permitir la elección directa de todos los miembros del cabildo, y no por planillas, con vistas a aumentar su compromiso con la ciudadanía, y a que esta esté en mayores posibilidades de pedirles cuentas.

Por último, el otro asunto a tener en cuenta tiene que ver con la coordinación metropolitana. Se requiere, en primer lugar, establecer mayor obligatoriedad en el marco legal federal, de modo que se obligue a que a su vez los estados establezcan la obligatoriedad de que los municipios que tengan algún tipo de continuidad territorial se coordinen para obtener una visión de conjunto del área urbana. También deben ser reglamentados los términos de esta coordinación. Hasta ahora no existe dicha obligatoriedad en el marco jurídico estatal, y se deja a la buena voluntad de los municipios su participación. Por otra parte dentro de esta reforma legal se deben proponer los incentivos necesarios para que esta coordinación sea efectiva. Esto significa la creación de algunos fondos de recursos especiales, que con la participación federal y estatal, podrían brindárseles a los municipios que demuestren que están emprendiendo labores de coordinación.

Las anteriores son, algunas de las limitaciones, y principales propuestas que enfrentan los gobiernos urbanos en el país. Sin duda podrían hacerse muchas más porque existen numerosos problemas. Lo importante es acercar la mirada hacia la realidad urbana con una visión integral de todas sus dificultades. Y comenzar a pensar en la necesidad de ir introduciendo poco a poco dichas reformas por parte de cada una de las instancias de gobierno involucradas, lo cual no es una tarea sencilla, ni expedita, pero sí una cuestión prioritaria de la cual debe tomarse conciencia por parte las agendas legislativas estatales y la federal.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial, (2001), "Alianzas institucionales el desafio de la década", en *Estrategia de desarrollo urbano*, México, (mimeo).
- Cabrero Mendoza, Enrique (1995), *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE-Porrúa.
- (1996), "Los dilemas de la modernización municipal en México, en Sergio Mancilla, *et. al.* (Coord.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, UAEM.
- (1996a), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE-Porrúa.
- (coord.) (1998), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, CIDE-Porrúa.
- y Gabriela Nava Campos (Coord.), (1999), *Gerencia pública municipal conceptos básicos y estudios de caso*, México CIDE-porrúa.
- Cámara de Diputados (1999), *Artículo 115 constitucional. Historia y reformas de 1999*, México, Talleres gráficos de la Cámara de Diputados.
- Código Ecológico y Urbano de San Luis Potosí, San Luis Potosí.
- CONAPO (1994), *Evolución de las ciudades en México 1900-1990*. México.
- Cornelius, Wayne A., (1975), "El México contemporáneo. Análisis estructural del caciquismo urbano", en Luis Unikel y Andrés Necochea (Coord.), *Desarrollo urbano y regional en América Latina*, México, FCE.
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, (1996), México, Ediciones Delma.
- Covarrubias, Francisco, (2000), "Prospectiva del sistema urbano nacional", en *El mercado de valores*, (marzo), México, Nacional Financiera.
- De la Cruz, Rafael (1998), "La revolución federal de las finanzas urbanas: un estudio comparativo internacional", en *Federalismo fiscal y descentralización: un nuevo equilibrio entre la sociedad y el Estado*, Caracas, Ediciones IESA.
- Díaz Cayeros, Alberto y Jacqueline Martínez Uriarte, "Federalismo y municipalismo dos lógicas políticas en tensión", en *Diálogo y Debate*, México, núm.4, 1998.

- García del Castillo, Rodolfo (1999), *Los municipios en México, los retos ante el futuro*, México, CIDE-Porrúa.
- Garza Villareal, Gustavo, (1998), *La gestión municipal en el Área Metropolitana de Monterrey, 1989-1994*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-Porrúa.
- Giddens, Anthony (1981), *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, London.
- Guillén López, Tonatiuh (Coord.), (1992), *Frontera Norte una década de política electoral*, México, El Colegio de México-El Colegio de la Frontera Norte.
- y Gerardo M. Ordoñez, (Coord.) (1995), *El municipio y el desarrollo social de la Frontera Norte*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Harvey, David (1985), *The Urbanization of Capital*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- (1989), *The Condition of Postmodernity*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Janetti, María Emilia (1996), *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio*, México, CIDE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Ley Agraria*, México.
- Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México*, Toluca.
- Ley de Coordinación Fiscal*, México.
- Ley de Desarrollo Urbano de Tlaxcala*, Tlaxcala.
- Ley de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico de Nuevo León*, Monterrey.
- Ley de Desarrollo Urbano y Ordenamiento de Oaxaca*, Oaxaca.
- Ley General de Asentamientos Humanos*, México.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, México.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato*, Guanajuato.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Toluca.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Nuevo León, Monterrey.

Ley Orgánica Municipal del Estado de San Luis Potosí, San Luis Potosí.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala, Tlaxcala.

Ley de Planeación, México.

Lipietz, Alain, (1979), *El capital y su espacio*, México, Siglo XXI.

----- (1987), *Mirages and Miracles, The Crises Global Fodism*, Londres, Verso.

----- (1997), *El mundo del post-fordismo*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

Merino, Mauricio (1992), *Fuera del Centro*, Xalapa, Universidad Veracruzana.

----- (Coord.), (1994), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.

----- (1995), *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la cultura democrática, núm. 4, México, Instituto Federal Electoral.

Moreno, Adrián (1998), “San Luis Potosí: una incipiente metrópoli”, en *Examen*, núm.10.

Negrete, Maria Eugenia y Héctor Salazar (1986), “Zonas metropolitanas en México, 1980”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 1, núm. 1, enero-abril, México, El Colegio de México.

Presidencia de la República (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México.

Ramírez, Juan Manuel (1998), *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, México, Porrúa.

Reglamentos de Zonificación y Usos del Suelo de Guanajuato, Guanajuato.

Rodríguez, Katya (2000), *Las relaciones intergubernamentales en la operación del FAISM*, México, CIDE.

Rowland, Allison (1999), *La organización territorial de la administración y de las políticas públicas*, México. DT-DAP, núm. 83.

- Secretaría de Desarrollo Social (1995), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1995-2000*, México, Sedesol.gob.mx.
- Torres, Blanca (Coord.), (1986), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986.
- Utria, Ruben D. (1975), “Los factores estructurales del desarrollo y el problema de la vivienda en América Latina”, en Luis Unikel y Andrés Necochea (Coord.), *Desarrollo urbano y regional en América Latina*, México, FCE.
- Unikel, Luis, *et al.*, (1976), *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México.
- Villar, Alberto (1998), “Planeación en la Zona Metropolitana de Toluca”, en *Examen*, núm.10.
- Yamaguchi, Katsumi (2000), *Alternativas de gobiernos metropolitanos para México*, Tesina DAP, México, CIDE.
- Ziccardi, Alicia (Coord.), (1995), *La tarea de gobernar, gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-Porrúa.
- (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Porrúa-UNAM.